Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/221

10. 03. 81

Sachgebiet 26

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens

A. Zielsetzung

Die Zahl der Asylanträge ist in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen. Zwar hat das Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens zu einer Entlastung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge geführt. Dieses Gesetz reicht aber nicht aus, der immer stärker werdenden Belastung der Verwaltungsgerichte und damit einer weiteren Verlängerung der gerichtlichen Verfahren in Asylsachen zu begegnen. Die zunehmende Belastung der Verwaltungsgerichte ist durch personelle Maßahmen nicht mehr aufzufangen. Vielmehr bedarf es im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten eines wirksameren Einsatzes der richterlichen Arbeitskraft. Daneben erscheinen prozeßverkürzende Maßnahmen zwingend geboten, um den Anreiz, das Asylverfahren wegen des damit verbundenen Aufenthalts aus ausschließlich wirtschaftlichen Gründen zu betreiben, abzuschwächen.

Das Verfahren bei der Meldung und Antragstellung, insbesondere die Pflichten des Asylbewerbers gegenüber den zuständigen Behörden, sowie die in wesentlichen Teilen schon obergerichtlich in ständiger Rechtsprechung bestätigten Tatbestände der Mißbrauchsprüfung bedürfen dringend einer gesetzlichen Regelung. Außerdem muß das Verfahren im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes beschleunigt werden.

B. Lösung

Das Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens soll um weitere sowohl das Verwaltungs- als auch das Prozeßverfahren beschleunigende und die Verwaltungsgerichte entlastende Regelungen ergänzt werden. Im einzelnen sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

1. Konzentration der Zuständigkeit für die Meldung und Antragstellung durch den Ausländer bei wenigen Ausländerbehörden unter gleichzeitiger gesetzlicher Festschreibung der (teilweise) schon in den Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz enthaltenen und von der Rechtsprechung weitgehend bestätigten Befugnis der Ausländerbehörde, wegen Unbeachtlichkeit des Asylantrages ein Anerkennungsverfahren nicht einzuleiten.
2. Unanfechtbarkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts im vorläufigen Rechtsschutz gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörden bei Unbeachtlichkeit des Asylantrages.
3. Weitgehende Zuständigkeit des Einzelrichters in Asylsachen in Anlehnung an das Modell des § 348 ZPO, jedoch mit der Maßgabe, daß die Übertragung des Rechtsstreits auf den Einzelrichter obligatorisch (nicht lediglich fakultativ) ausgestaltet wird.
4. Einführung der Zulassungsberufung verbunden mit dem Ausschluß der Nichtzulassungsbeschwerde.

C. Alternativen

Andere Lösungen, die in gleicher oder ähnlicher Weise die Verwaltungsgerichte entlasten können, befriedigen nicht. Der Vorschlag, eine originäre Zuständigkeit des Einzelrichters in Asylsachen zu begründen und/oder ein genereller Berufungsausschluß erscheinen für die vorliegenden Verfahren zu weitgehend.

D. Kosten

Es ist nicht auszuschließen, daß durch die den Ausländerbehörden zugewiesenen Aufgaben zusätzliche (Personal-)Kosten entstehen. Dem steht insbesondere eine Verringerung der öffentlichen Aufwendungen wegen der sich durch die Regelungen dieses Gesetzes verkürzenden Aufenthaltsdauer der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, die sich zu Unrecht auf das Asylrecht berufen, gegenüber.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (13) — 200 23 — As 12/81

Bonn, den 10. März 1981

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 494. Sitzung am 19. Dezember 1980 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1437) wird wie folgt geändert:

1. Nach § 1 wird folgender § 1 a eingefügt:

„§ 1 a

Meldung, Antrag und vorläufiger Rechtsschutz

(1) Ausländer, die die Anerkennung als Asylberechtigter begehren, haben sich unverzüglich bei der für den Einreiseort zuständigen Ausländerbehörde persönlich zu melden. Läßt sich der Einreiseort nicht ohne besondere Ermittlungen feststellen, ist die nächstgelegene Ausländerbehörde zuständig. Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung besitzen und die Anerkennung als Asylberechtigte begehren, haben sich bei der nach § 20 Abs. 1 des Ausländergesetzes zuständigen Ausländerbehörde zu melden. Der Ausländer muß persönlich bei der Behörde erscheinen, seinen Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter stellen und sich selbst über die Tatsachen erklären, die seine Furcht vor politischer Verfolgung begründen. Die Behörde leitet außer in den Fällen des Absatzes 2 den Antrag an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge weiter. Die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle kann eine oder mehrere Ausländerbehörden als gemeinsam zuständige Ausländerbehörde bestimmen.

(2) Ein Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter ist unbeachtlich, wenn

1. der Ausländer bereits in einem Land Anerkennung nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge gefunden hat oder
2. der Ausländer bereits in einem anderen Land Schutz vor Verfolgung gefunden hat oder
3. ein Anerkennungsgrund nach den eigenen Erklärungen des Asylbewerbers offensichtlich nicht geltend gemacht wird oder
4. der Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter offensichtlich rechtsmißbräuchlich oder offensichtlich unbegründet ist oder
5. der Ausländer seinen Mitwirkungspflichten, insbesondere seiner Verpflichtung zur unverzüglichen Meldung bei der zuständigen Behörde, schuldhaft nicht nachkommt.

(3) Ist der Antrag nach Absatz 2 unbeachtlich, findet gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörde kein Widerspruch statt; die Anfechtungsklage hat keine aufschiebende Wirkung. Beschlüsse über Anträge von Asylbewerbern nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörde sind unanfechtbar. Dies gilt entsprechend, soweit vorläufiger Rechtsschutz wegen Nichtweiterleitung des Anerkennungsantrags begehrt wird."

2. § 7 Abs. 2 Satz 2 wird gestrichen.

3. Nach § 7 werden folgende §§ 7 a und 7 b eingefügt:

„§ 7 a

Entscheidung durch einen Richter

(1) Die Kammer überträgt

1. in Streitigkeiten über
   a) die Anerkennung als Asylberechtigter,
   b) Maßnahmen der Ausländerbehörde nach §§ 4 und 5 sowie
2. in den Verfahren nach § 7

den Rechtsstreit durch Beschluß einem ihr angehörenden Richter zur Entscheidung, wenn die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat und keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist. Einzelrichter können auch die in § 18 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneten Richter sein. § 21 g Abs. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes gilt entsprechend.

(2) Der Rechtsstreit darf einem Richter nicht übertragen werden, wenn bereits vor der Kammer mündlich verhandelt worden ist.

(3) Der Richter kann nach Anhörung der Beteiligten den Rechtsstreit auf die Kammer zurückübertragen, wenn sich aus einer wesentlichen Änderung der Prozeßlage ergibt, daß die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Eine erneute Übertragung auf einen Richter ist ausgeschlossen.

(4) Beschlüsse nach den Absätzen 1 und 3 sind unanfechtbar.

(5) Absatz 1 gilt nicht für Streitigkeiten über die in § 1 a Abs. 3 bezeichneten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen der Ausländerbehörde.

§ 7 b

Zulassungsberufung

(1) Gegen das Endurteil des Verwaltungsgerichts in den Rechtsstreitigkeiten nach § 7 a Abs. 1 steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie in dem Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen ist. § 34 Abs. 1 des Ausländergesetzes ist nicht anzuwenden.

(2) Die Berufung ist zuzulassen, wenn

1. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder
2. das Urteil von einer Entscheidung des Berufungsgerichts, des Revisionsgerichts oder des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes abweicht und auf dieser Abweichung beruht.

Das Berufungsgericht ist an die Zulassung gebunden.

(3) Die Nichtzulassung der Berufung ist unanfechtbar.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten auch in Streitigkeiten über aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörde in den Fällen des § 1 a Abs. 2."

Artikel 2

(1) Ist in einer Streitsache vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits vor der Kammer mündlich verhandelt worden, entscheidet das Gericht in der Besetzung, die sich aus den bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Vorschriften ergibt.

(2) Die Zulässigkeit eines Rechtsmittels gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts richtet sich nach § 1 a Abs. 3 und § 7 b des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens in der Fassung des Artikels 1, wenn die Entscheidung nach Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt wird. In Verfahren, in denen nach Absatz 1 die Kammer entscheidet, richtet sich die Zulässigkeit eines Rechtsmittels nach den bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Vorschriften.

(3) Für gerichtliche Verfahren nach § 7 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens, in denen eine gerichtliche Entscheidung vor Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt wurde, gilt § 34 des Ausländergesetzes entsprechend.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am Ersten des auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Mit dem 1978 beschlossenen Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens (BGBl. I S. 1108) und dem Zweiten Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (BGBl. I S. 1107) wurden folgende Maßnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens getroffen:

— Ausschluß des Widerspruchs,

— Ausschluß der Berufung in den Fällen, in denen das Verwaltungsgericht die Klage einstimmig als offensichtlich unbegründet abweist,

— Dezentralisierung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit (ab 1. Januar 1980).

Der mit diesen Maßnahmen verbundene Beschleunigungseffekt trat nur begrenzt ein. Ursache hierfür war der sprunghafte Anstieg der Asylbewerberzahlen. 1977 haben 16 410 Personen in der Bundesrepublik Deutschland Asyl begehrt; diese Zahl stieg im 1978 auf 33 136 und im Jahr 1979 auf 51 493. Allein in den Monaten Januar bis Oktober 1980 sind 100 165 Asylantragsteller vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge erfaßt worden. Dies ist gemessen am Vergleichszeitraum des Vorjahres (29 598 Personen) eine Steigerung um fast das 3,5fache. Nach den vorliegenden amtlichen Zahlen ist seit Mitte des Jahres 1980 — möglicherweise als Folge der bisherigen administrativen und gesetzlichen Maßnahmen — eine Abflachung des Asylantenstroms festzustellen. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Trend anhält. Auch eine Zahl von monatlich rd. 5 000 bis 7 000 Asylbewerbern, wie sie in den Monaten September und Oktober des Jahres 1980 registriert worden ist, hat infolge der nur beschränkten personellen Kapazitäten des Bundesamtes und der Verwaltungsgerichte zur Folge, daß oft erst nach mehreren Jahren rechtskräftig über die Begründetheit eines Asylantrages entschieden werden kann. Diese lange Verfahrensdauer bietet einen Anreiz für Ausländer, das Asylverfahren wegen der mit der Antragstellung verbundenen Berechtigung, sich im Lande aufzuhalten, ausschließlich aus wirtschaftlichen Gründen zu betreiben.

Wie sich aus den letzten Statistiken des Bundesamtes und der Verwaltungsgerichte ergibt, sind mit steigender Tendenz mehr als 90 v. H. der Asylanträge unbegründet. Dies führt zu einer Aushöhlung des Grundrechts auf Asylgewährung und zu einer Verschlechterung der Situation der Ausländer, die sich als wirklich politisch Verfolgte um die Gewährung von Asyl bemühen. Es kommt hinzu, daß die menschenwürdige Unterbringung der Asylbewerber sich zunehmend schwieriger gestaltet.

Es ist daher zwingend geboten, unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze eine weitere Beschleunigung des Asylverfahrens dadurch zu erzielen, daß die zeitaufwendigen Verfahren verkürzt und vereinfacht werden sowie die große Zahl der Asylanträge, die erkennbar aus asylfremden Gründen gestellt werden, nicht in das langwierige Anerkennungsverfahren gelangen. Es muß sichergestellt sein, daß wirklich Verfolgte sobald wie möglich ihre Anerkennung als Asylberechtigte erhalten und „Scheinasylanten" den Aufenthalt in unserem Lande so früh wie möglich beenden.

Das am 23. August 1980 in Kraft getretene Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1437) enthält eine Reihe von Maßnahmen, durch die vor allem das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf entlastet wird. Außerdem werden das gerichtliche Verfahren über die Asylgewährung und über die Maßnahmen der Ausländerbehörde zur Beendigung des Aufenthalts zu einem gemeinsamen Verfahren zusammengeführt.

Diese Regelungen sind ebenfalls nicht ausreichend. Insbesondere vermag das Gesetz nicht eine zunehmende Überlastung der Verwaltungsgerichte durch Asylverfahren zu verhindern. In dem Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Juli 1980 sind bei den Verwaltungsgerichten 24 139 Klagen abgewiesener Asylbewerber eingegangen. Insgesamt muß im Jahr 1980 mit mindestens 50 000 Streitigkeiten gerechnet werden. Durch diese Entwicklung, der mit einer weiteren personellen Verstärkung der Verwaltungsgerichte allein nicht mehr Rechnung getragen werden kann, wird ein angemessener verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz auf Jahre in Frage gestellt werden, wenn es nicht gelingt, durch gesetzgeberische Maßnahmen die Verwaltungsgerichte wirksam zu entlasten.

Der vorliegende Entwurf verfolgt mit der Änderung des bis zum 31. Dezember 1983 geltenden Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens im wesentlichen folgende Ziele:

— Den Ausländerbehörden wird eine gesetzliche Grundlage dafür gegeben, Asylanträge unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere wenn sie offensichtlich rechtsmißbräuchlich oder offensichtlich unbegründet sind, ohne Einschaltung des Bundesamtes als unbeachtlich zurückzuweisen und sofort vollziehbare aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu ergreifen. Eine diesbezügliche Entscheidung des Verwaltungsgerichts im vorläufigen Rechtsschutz ist unanfechtbar.

— Die Kammer des Verwaltungsgerichts überträgt in asylrechtlichen Verfahren den Rechtsstreit einem Einzelrichter zur Entscheidung, wenn die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat und keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist.

— Die Berufung in Asylstreitigkeiten ist nur zulässig, wenn das Verwaltungsgericht sie bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen zuläßt. Die Entscheidung über die Nichtzulassung der Berufung ist unanfechtbar.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Artikel 1 enthält die notwendigen Änderungen des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens.

Zu Nummer 1 (§ 1 a)

Das Verwaltungsverfahren kann wesentlich beschleunigt werden, wenn bei offensichtlich rechtsmißbräuchlichen oder offensichtlich unbegründeten Asylanträgen die zuständigen Behörden unmittelbar nach der Antragstellung aufenthaltsbeendende Maßnahmen ergreifen können. Nach dem Entwurf soll eine solche Befugnis den Ausländerbehörden übertragen werden. Bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts geht die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung (aus jüngster Zeit insbesondere Hess. VGH, Beschl. vom 14. Juli 1980 — VII TH 177/80 — sowie OVG Lüneburg, Beschl. vom 22. September 1980 — 11 OVG B 155/80 —) davon aus, daß die Ausländerbehörden entsprechend den Regelungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes (AuslVwV zu § 38 Nr. 6) offensichtlich rechtsmißbräuchliche Anträge als unbeachtlich ansehen können und somit an ausländerrechtlichen Maßnahmen nicht gehindert sind. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof (vgl. a. a. O.) bejaht dies auch bei eindeutig aussichtslosen Asylanträgen. Durch den Entwurf soll für eine solche Praxis der Ausländerbehörden eine eindeutige gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Die Ausländerbehörden verfügen schon aufgrund ihrer Aufgabenstellung über die Sachkunde, die auch für eine Inzidentprüfung der Asylanträge auf ihre offensichtliche Rechtsmißbräuchlichkeit oder offensichtliche Unbegründetheit erforderlich ist. Sie haben bereits bei der Entscheidung über die Abschiebung nach § 14 des Ausländergesetzes zu prüfen, ob Leben oder Freiheit des Ausländers in dem Staat, in den er abgeschoben werden soll, wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sind. Dies erfordert eine ständige Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Die in dem Entwurf vorgesehene Befugnis der Ausländerbehörden zur Inzidentprüfung von Asylanträgen ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Aus Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG ergibt sich nicht, daß über jede als Asylantrag bezeichnete Erklärung eine Entscheidung des Bundesamtes für die Anerkennung politischer Flüchtlinge herbeigeführt werden muß.

Zu § 1 a Abs. 1

Die Vorschrift verpflichtet den Asylbewerber, sich unverzüglich bei der zuständigen Ausländerbehörde zu melden und dort den Asylantrag zu stellen. Hierdurch wird sichergestellt, daß der Asylantrag nicht unmittelbar beim Bundesamt gestellt werden kann, sondern in jedem Fall die Ausländerbehörden die Asylanträge im Rahmen ihrer Zuständigkeit überprüfen und ggf. aufenthaltsbeendende Maßnahmen ergreifen können. Welche Ausländerbehörde zuständig ist, wird in Satz 1 bis 3 näher geregelt; Satz 3 legt fest, daß Asylbewerber, die sich bereits erlaubt im Bundesgebiet aufhalten (z. B. eine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung besitzen), nicht an die Ausländerbehörde des ursprünglichen Einreiseortes zurückverwiesen werden dürfen, sondern ihren Antrag bei der Behörde zu stellen haben, in deren Bezirk sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Nach Satz 4 hat der Asylbewerber im einzelnen persönlich vor der Behörde zu erscheinen, dort seinen Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter zu stellen und darzulegen, warum er in seinem Herkunftsland politische Verfolgung befürchtet. Damit ist die Übergabe einer schriftlichen Erklärung nicht ausgeschlossen. Der Behörde soll aber die Möglichkeit gegeben werden, diese durch Fragen an den Ausländer zu überprüfen oder zu ergänzen. Ebensowenig ist ausgeschlossen, daß der Ausländer, unbeschadet seiner persönlichen Erklärungspflicht, in dem Verfahren von einem Rechtsanwalt vertreten wird. Die Vorschrift soll aber verhindern, daß der Ausländer sich auf formelhaftes Vorbringen beschränken kann. Sie dient auch den Interessen des Asylbewerbers, da er der Behörde persönlich die Gründe für seinen Asylantrag vortragen und etwaige Zweifel ausräumen kann.

Satz 5 verpflichtet die zuständigen Behörden — ähnlich wie § 38 AuslG —, den Antrag zur Einleitung des Anerkennungsverfahrens an das Bundesamt weiterzugeben, es sei denn, daß ein Fall des Absatzes 2 vorliegt.

Durch die Ermächtigung in Satz 6 soll die Möglichkeit eröffnet werden, die Entscheidungsbefugnis bei einzelnen Ausländerbehörden zu konzentrieren.

Zu § 1 a Abs. 2

In dieser Vorschrift werden im einzelnen die Tatbestände geregelt, bei deren Vorliegen das allgemeine Anerkennungsverfahren vor dem Bundesamt nicht eingeleitet wird, weil der Asylantrag unbeachtlich ist.

Es handelt sich dabei im wesentlichen um die gesetzliche Festschreibung der Unbeachtlichkeitsgründe, die bisher zum Teil bereits von der Rechtsprechung entwickelt worden sind (vgl. neben den oben — zu Nummer 1 (§ 1 a) — einleitend zitierten Entscheidungen auch die Beschlüsse des Hessischen VGH vom 22. Juni, 28. Juni und 18. Juli 1979, des OVG Lüneburg vom 25. Januar 1979 und des VGH Baden-Württemberg vom 26. März, 24. April und 22. Mai 1980). Einige Unbeachtlichkeitsgründe sind zudem schon in der oben ebenfalls erwähnten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes enthalten.

Zu § 1 a Abs. 3

Nach dieser Vorschrift soll gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde kein Widerspruch stattfinden

und der Klage kraft Gesetzes keine aufschiebende Wirkung zukommen. Die bereits im allgemeinen Teil der Begründung dargestellten Schwierigkeiten machen es erforderlich, daß in Fällen, in denen ein unbeachtlicher Asylantrag gestellt worden ist, aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörde sofort vollzogen werden können. Dem Ausländer verbleibt die Möglichkeit, nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu stellen. Allerdings muß auch dieses Verfahren so ausgestaltet werden, daß es zwar den nach Artikel 19 Abs. 4 GG erforderlichen Rechtsschutz sicherstellt, andererseits aber in den Fällen eines offensichtlich rechtsmißbräuchlichen oder offensichtlich unbegründeten Antrags in kurzer Zeit eine abschließende Entscheidung ermöglicht. Der Beschluß des Verwaltungsgerichts soll deshalb unanfechtbar sein. Aufgrund der Besonderheiten des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung kann dabei davon ausgegangen werden, daß das Verwaltungsgericht, wenn es Zweifel an der offensichtlichen Rechtsmißbräuchlichkeit oder offensichtlichen Unbegründetheit des Asylantrags hat, die aufschiebende Wirkung der Klage anordnen wird.

Auch soweit der Asylbewerber vorläufigen Rechtsschutz wegen Nichtweiterleitung des Anerkennungsantrags begehrt, ist die Entscheidung der Kammer unanfechtbar.

Sofern die Voraussetzungen des § 1 a Abs. 3 nicht vorliegen, bleibt es der Ausländerbehörde unbenommen, die sofortige Vollziehung ihrer aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung anzuordnen.

Zu Nummer 2

Da durch den Entwurf die Zulassungsberufung eingeführt werden soll, findet § 34 des Ausländergesetzes keine Anwendung.

Zu Nummer 3

Zu § 7 a

Es muß damit gerechnet werden, daß im Jahre 1980 bei den Verwaltungsgerichten mindestens 50 000 Klagen abgewiesener Asylbewerber eingehen werden. Die Länder haben bisher schon erhebliche Anstrengungen unternommen, um durch eine Verstärkung der Verwaltungsgerichte dieser Prozeßflut Herr zu werden. Wie sich aus der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU-Fraktion zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren in Asylsachen (Drucksache 8/4471) ergibt, wären jedoch über die vorhandene Zahl von 43 Asylkammern hinaus etwa 60 weitere Kammern erforderlich, um die Asylsachen laufend erledigen zu können. Dabei ist auch zu bedenken, das neuerrichtete Kammern zunächst eine beträchtliche Einarbeitungszeit benötigen.

Da einer weiteren Verstärkung der Verwaltungsgerichte Grenzen gesetzt sind, muß es entscheidend darauf ankommen, die vorhandene richterliche Arbeitskraft so wirksam wie möglich einzusetzen. § 7 a des Entwurfs eröffnet daher die Möglichkeit, durch unanfechtbaren Beschluß der Kammer den Rechtsstreit zur Entscheidung auf den Einzelrichter zu übertragen. Eine vergleichbare Regelung enthält für den Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit § 348 der Zivilprozeßordnung. Abweichend von dieser Bestimmung regelt Absatz 1 jedoch, daß die Übertragung nicht im Ermessen der Kammer steht, sondern daß diese den Rechtsstreit auf den Einzelrichter zu übertragen hat, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen. Die Regelung lehnt sich insoweit an § 4 des Entwurfs einer Verwaltungsprozeßordnung an, durch die das Verfahrensrecht für die Verwaltungsgerichte, Finanzgerichte und Sozialgerichte vereinheitlicht werden soll.

Zu § 7 a Abs. 1

Eine Übertragung auf den Einzelrichter soll sowohl in Verfahren, in denen nur die Entscheidung des Bundesamtes oder nur Maßnahmen der Ausländerbehörden nach den §§ 4 und 5 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens angefochten werden, als auch in den verbundenen Verfahren nach § 7 des Gesetzes möglich sein. Dies gilt jedoch nur, wenn die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat und keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist. Satz 2 regelt, daß auch Richter im Nebenamt, Richter auf Probe, Richter kraft Auftrags und abgeordnete Richter als Einzelrichter tätig sein können. Satz 3 enthält einen klarstellenden Hinweis darauf, daß der Vorsitzende bestimmt, nach welchen Grundsätzen die Mitglieder der Kammer als Einzelrichter eingesetzt werden (§ 21 g Abs. 2 GVG).

Zu § 7 a Abs. 2

Nach dieser Vorschrift besteht die Übertragungsmöglichkeit nicht mehr, wenn bereits vor der Kammer mündlich verhandelt worden ist.

Zu § 7 a Abs. 3

Diese Vorschrift schränkt die Möglichkeit der Rückübertragung des Rechtsstreits auf die Kammer ein. Wenn der Einzelrichter gleichwohl von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, kann die Kammer das Verfahren nicht erneut auf ihn übertragen. Diese Einschränkungen erscheinen im Interesse der Verfahrensbeschleunigung erforderlich, um zu verhindern, daß ein Verfahren zwischen der Kammer und dem Einzelrichter mehrfach hin- und herverwiesen wird.

Zu § 7 a Abs. 5

Die Vorschrift stellt klar, daß bei Streitigkeiten über aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörde nach § 1 a Abs. 3 eine Übertragung von der Kammer auf den Einzelrichter nicht stattfindet.

Zu § 7 b

Um das gerichtliche Verfahren zu beschleunigen und die Verfahrensdauer zu verkürzen, muß auch

der Rechtsmittelzug im asylrechtlichen Verfahren begrenzt werden. Nach Absatz 1 soll die Berufung in den Fällen des § 7 a nur aufgrund einer besonderen Zulassung durch das Verwaltungsgericht gegeben sein. Gleiches gilt nach Absatz 4 für Streitigkeiten über aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörde in den Fällen des § 1 a Abs. 2. Damit ist gewährleistet, daß in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung und bei Abweichungen von Entscheidungen der Obergerichte eine Anrufung der Oberverwaltungsgerichte nach wie vor möglich bleibt. In den anderen Verfahren wird dagegen das Verwaltungsgericht abschließend entscheiden. Diese Lösung trägt einerseits dem Erfordernis einer Verfahrensbeschleunigung Rechnung, sichert aber andererseits ein mehrstufiges Verfahren in den Fällen, in denen in einem sensiblen Bereich wie dem Asylverfahren die Möglichkeit einer Anrufung der Obergerichte aus verfassungspolitischen Gründen erhalten bleiben sollte. Dagegen, daß außer in den Fällen des Absatzes 2 der Rechtsmittelzug auf eine Instanz beschränkt wird, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, da Artikel 19 Abs. 4 GG keinen Instanzenzug gewährleistet (BVerfGE 4, 47, 49; 6, 7, 12; 11, 232 f.).

In Absatz 2 werden im einzelnen die Voraussetzungen geregelt, unter denen eine Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht erfolgt.

Wie sich aus Absatz 3 ergibt, kann die Nichtzulassung der Berufung nicht angefochten werden. Ohne den Ausschluß der Berufungsnichtzulassungsbeschwerde wäre zu erwarten, daß gerade die Ausländer, die nur aus wirtschaftlichen Gründen an einem möglichst langen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland interessiert sind und eine politische Verfolgung nur vorschieben, regelmäßig von der Möglichkeit der Nichtzulassungsbeschwerde Gebrauch machen würden. Dies würde zu einer erheblichen Mehrbelastung der Oberverwaltungsgerichte und damit zu einer wesentlich längeren Verfahrensdauer führen. Der Beschleunigungseffekt der vorgeschlagenen Lösung würde ernsthaft in Frage gestellt, wenn die Möglichkeit der Nichtzulassungsbeschwerde erhalten bliebe. Der Ausschluß dieses Rechtsbehelfs erscheint — zumal in einem nur befristet geltenden Beschleunigungsgesetz — auch sachlich gerechtfertigt, weil die wirklichen Problemfälle ohnehin bei der Kammer verbleiben werden.

Wird die Berufung nicht zugelassen, entfällt auch die Möglichkeit der Revisionsnichtzulassungsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Dieser Rechtsbehelf ist nach dem bisher geltenden Recht bei dem Berufungsausschluß in den Fällen, in denen die Kammer die Klage einstimmig als offensichtlich unbegründet abweist (§ 34 des Ausländergesetzes), gegeben und hat zu erheblichen personellen Engpässen bei dem Bundesverwaltungsgericht geführt.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift enthält die erforderlichen Übergangsregelungen.

Nach Absatz 1 verbleibt es bei der Kammerbesetzung, wenn vor Inkrafttreten des Gesetzes bereits vor der Kammer mündlich verhandelt worden ist. Damit können auch die bei Inkrafttreten des Gesetzes anhängigen Verfahren auf den Einzelrichter übertragen werden, wenn eine Verhandlung vor der Kammer noch nicht erfolgt ist. Dies erscheint im Hinblick auf die zahlreichen bereits jetzt bei den Verwaltungsgerichten anhängigen Verfahren geboten.

Nach Absatz 2 richtet sich die Zulässigkeit eines Rechtsmittels nach dem bisherigen Recht, wenn das Urteil vor Inkrafttreten des Gesetzes verkündet oder zugestellt worden ist. In den Fällen, in denen das Urteil zwar nach Inkrafttreten des Gesetzes ergeht, die Kammer aber nach der Übergangsregelung in Absatz 1 zuständig geblieben ist, soll es gleichfalls bei den bisher geltenden Vorschriften verbleiben.

Absatz 3 ist im Hinblick auf die Streichung des § 7 Abs. 2 Satz 2 durch Artikel 1 Nr. 2 des Entwurfs erforderlich.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Zu dem vom Bundesrat vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Die Bundesregierung teilt die Sorge des Bundesrates über die Belastung der Verwaltungsgerichte durch Asylsachen. Am 1. Oktober 1980 waren im Bundesgebiet etwa 39 000 Asylverfahren bei den Gerichten 1. Instanz anhängig. In den ersten drei Quartalen des Jahres 1980 sind etwa 29 300 Sachen anhängig geworden. Erledigt werden konnten etwa 11 300 Sachen. Die Zahl der Asylbewerber ist zwar infolge der bisher getroffenen administrativen und legislativen Maßnahmen weiter erheblich zurückgegangen. Im Dezember 1980 sind nur noch 2 924 Anträge gestellt worden, die sich auf 3 645 Personen bezogen. Während im ersten Quartal 1980 38 178 Personen um Asyl nachsuchten, waren es im vierten Quartal 1980 nur noch 13 088. Beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und bei den Gerichten in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist aber noch eine erhebliche Arbeitslast zu bewältigen.

Der Entwurf des Bundesrates befaßt sich mit einem wichtigen Teilaspekt, kann aber das Asylproblem insgesamt nicht lösen. Es sind vielmehr über das Verfahrensrecht hinausgehende Maßnahmen erforderlich. Die Regierungschefs des Bundes und der Länder haben deswegen eine Arbeitsgruppe beauftragt, umfassend zu prüfen, welche weiteren administrativen und legislativen Maßnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens getroffen werden können. Das Ergebnis dieser Prüfung liegt noch nicht vor. Die Bundesregierung behält sich deshalb vor, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zusätzliche Vorschläge zu dem Entwurf zu machen. Dabei könnten auch Überlegungen eingebracht werden, die im Zusammenhang mit der Neuordnung des Verwaltungsprozeßrechts angestellt werden; der Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung soll nach den derzeitigen Vorstellungen den gesetzgebenden Körperschaften in der zweiten Hälfte des Jahres 1981 zugeleitet werden.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. **Zu § 1 a** (Meldung, Antrag und vorläufiger Rechtsschutz)

   Die Bundesregierung ist mit dem Bundesrat der Auffassung, daß im Interesse der nach Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes Asylrecht genießenden politisch Verfolgten, die einen Anspruch auf eine möglichst baldige Klärung ihres Status haben, eine Lösung gefunden werden muß, das Anerkennungsverfahren zu straffen und zu beschleunigen. Bei der Suche nach einer solchen Lösung ist jedoch immer zu bedenken, daß nicht nur die materielle Entscheidung, sondern auch die Ausgestaltung des Verfahrens ein wesentliches Element der Gewährleistung des Grundrechts auf Asyl darstellt und daß sie sich deshalb an den Anforderungen auszurichten hat, die sich aus Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 und Artikel 19 Abs. 4 des Grundgesetzes ergeben. Das Grundrecht auf Asyl steht nicht unter Gesetzesvorbehalt; es darf nicht durch zu stark einengende verfahrensrechtliche Regelungen faktisch unterlaufen werden.

   § 1 a des Entwurfs begegnet unter diesen Gesichtspunkten erheblichen Bedenken. Das gilt in besonderem Maße für den Vorschlag, daß Asylanträge unter den in Absatz 2 Nr. 4 und 5 näher bezeichneten Voraussetzungen „unbeachtlich" sein sollen mit der Folge, daß sie dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge gar nicht erst zugeleitet und nicht beschieden werden müssen. Die wegen der großen Zahl von Anträgen, die sich letztlich als unbegründet erweisen, bestehende Notwendigkeit, die Asylverfahren möglichst schnell abzuwickeln, darf nicht dazu führen, daß über den Asylantrag faktisch Stellen entscheiden, die hierfür nicht hinreichend vorbereitet und ausgestattet sind. Die Entscheidung sollte in jedem Falle bei dem Bundesamt liegen, das aufgrund seiner umfassenden Sachkenntnis am ehesten geeignet ist, Maßstäbe für eine schnelle und doch zuverlässige Trennung der offensichtlich aussichtslosen Anträge von den übrigen Anträgen zu setzen.

   Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß gerade in den Fällen offensichtlicher Aussichtslosigkeit des Asylantrages möglichst schnell entschieden werden muß. Ob allerdings der Vorschlag, die sofortige Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen zu ermöglichen und praktisch allein im Verfahren nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung nachprüfbar sein zu lassen, den Anforderungen entspricht, die an die Ausgestaltung des Verfahrens zu stellen sind, erscheint der Bundesregierung fraglich. Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sollte deshalb geprüft werden, ob nicht an die Stelle der im Entwurf vorgeschlagenen Regelung die Anfechtungsklage mit aufschiebender Wirkung in Verbindung mit einem gestrafften gerichtlichen Verfahren treten sollte.

2. **Zu § 7 a** (Entscheidung durch einen Richter)

   Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß die Entscheidung durch einen

Einzelrichter auch für Verwaltungsprozesse in Asylsachen zweckmäßig ist. Die Begründung des Bundesrates, daß die Regelung zu einem effektiveren Einsatz der richterlichen Arbeitskraft führt, kann selbst von Gegnern einer Einzelrichterregelung nicht ernsthaft bestritten werden. Die Bundesregierung begrüßt, daß anders als in § 348 ZPO eine zwingende Zuweisung vorgesehen ist. Damit werden alle Zweifel an der Vereinbarkeit der Regelung mit dem Grundsatz des gesetzlichen Richters ausgeräumt. Die Regelung kann im übrigen aber stärker an § 348 ZPO angeglichen werden. Es ist nicht notwendig, in Absatz 1 Verfahren nach § 7 neben denen nach §§ 4 und 5 gesondert aufzuführen. Auch eine Verweisung auf § 21 g Abs. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes ist nicht notwendig; die Vorschrift gilt nach § 4 der Verwaltungsgerichtsordnung auch ohne besondere Regelung entsprechend.

§ 7 a sollte wie folgt gefaßt werden:

„§ 7 a

Einzelrichter

(1) Die Kammer überträgt in Streitigkeiten über

1. die Anerkennung als Asylberechtigter und
2. Maßnahmen der Ausländerbehörde nach §§ 4 und 5

den Rechtsstreit einem ihrer Mitglieder als Einzelrichter zur Entscheidung, wenn nicht die Sache besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist oder die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Einzelrichter können auch die in § 18 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneten Richter sein.

(2) Der Rechtsstreit darf dem Einzelrichter nicht übertragen werden, wenn bereits vor der Kammer mündlich verhandelt worden ist, es sei denn, daß inzwischen ein Vorbehalts-, Teil- oder Zwischenurteil ergangen ist.

(3) Der Einzelrichter kann nach Anhörung der Beteiligten den Rechtsstreit auf die Kammer zurückübertragen, wenn sich aus einer wesentlichen Änderung der Prozeßlage ergibt, daß die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Eine erneute Übertragung auf den Einzelrichter ist ausgeschlossen.

(4) Beschlüsse nach den Absätzen 1 und 3 sind unanfechtbar.

(5) Absatz 1 gilt nicht für Verfahren nach § 80 Abs. 5, § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung."

3. **Zu § 7 b** (Zulassungsberufung)

Die Bundesregierung ist mit dem Bundesrat der Auffassung, daß die Zulassungsberufung ein geeignetes Mittel ist, um das gerichtliche Verfahren zu straffen. Die Zulassungsgründe sollten aber der Tatsache Rechnung tragen, daß die Berufungsinstanz eine zweite Tatsacheninstanz ist. Die Berufung sollte deswegen auch bei tatsächlich schwierigen Rechtssachen zur Verfügung stehen. Ob ein Bedürfnis dafür besteht, die Zulassung der Berufung auch bei Verfahrensmängeln vorzuschreiben, kann im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens geprüft werden. Die Beteiligten sollten die Möglichkeit haben, die Nichtzulassung der Berufung mit der Beschwerde anzufechten. In Absatz 1 Satz 2 kann die Anwendung des § 34 des Ausländergesetzes insgesamt ausgeschlossen werden. Daß ein Gerichtsbescheid in Asylsachen nicht ergehen kann (§ 34 Abs. 2 des Ausländergesetzes), ergibt sich nach Einführung der Zulassungsberufung aus Artikel 2 § 1 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vom 31. März 1978 (BGBl. I S. 446). § 34 Abs. 3 des Ausländergesetzes betrifft den Berufungsausschluß bei Abweisung der Klage als offensichtlich unbegründet, den es nicht mehr gibt.

§ 7 b sollte folgende Fassung erhalten:

„§ 7 b

Zulassungsberufung

(1) Gegen das Endurteil des Verwaltungsgerichts in den Rechtsstreitigkeiten nach § 7 a Abs. 1 steht den Beteiligten die Berufung nur zu, wenn sie in dem Urteil des Verwaltungsgerichts oder durch Beschluß des Oberverwaltungsgerichts zugelassen worden ist. § 34 des Ausländergesetzes ist nicht anzuwenden.

(2) Die Berufung ist zuzulassen, wenn

1. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
2. das Urteil von einer Entscheidung des Berufungsgerichts, des Revisionsgerichts oder des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
3. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist.

(3) Das Berufungsgericht ist an die Zulassung gebunden.

(4) Die Nichtzulassung der Berufung kann selbständig durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils angefochten werden. Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht einzulegen. Die Einlegung der Beschwerde hemmt die Rechtskraft des Urteils. Die Beschwerde muß das angefochtene Urteil bezeichnen.

(5) Wird der Beschwerde nicht abgeholfen, so entscheidet das Oberverwaltungsgericht durch Beschluß. Mit der Ablehnung der Beschwerde durch das Oberverwaltungsgericht wird das Urteil rechtskräftig. Wird der Beschwerde stattgegeben, so beginnt mit der Zustellung des Beschwerdebescheids der Lauf der Berufungsfrist.

(6) Die Absätze 1 bis 5 gelten auch in Streitigkeiten über aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörde in den Fällen des § 1 a Abs. 2."

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstr. 56, 5300 Bonn 2, Tel. (02 28) 36 35 51
ISSN 0172-6838